

Kevesebb vagy több közgazdaságtant?

Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.):
Verseny és szabályozás, 2013. MTA KRTK KTI, Budapest, 2014, 372 o.*

A Verseny és szabályozás évkönyv megjelenése mára a magyar közgazdász-nyilvánosság biztos pontjává vált. A versenyjog és az ágazati szabályozások iránt kicsit is érdeklődő kutató számít rá, és immár hetedik éve megnyugvással, egyszersmind várakozással veszi kézbe. Megnyugvással, hogy újabb egy évet élt túl egy értékes szakmai kezdeményezés: sikerült fenntartani mind a szervezőerőt, mind a szerzői kör lelkesedését, mind pedig a finanszírozó jóindulatát. Várakozással – természetesen a tartalmat illetően.

A sokszínű tartalmat a szerkesztők évről évre egy négyes felosztásban helyezik el. Az első rész (Áttekintés) az ágazati és versenyszabályozás nagyobb horderejű tudományos és szakpolitikai trendjeiről közöl áttekinthető tanulmányokat. A második (Betekintés) minden évben egy kiemelt szabályozási kérdéskört jár körül, amely idén az ágazati árszabályozás; a harmadik (Körbetekintés) hagyományosan a hálózatos szolgáltatások piacaira és szabályozására összpontosít. Végül a negyedik blokk (Kitekintés) a 2013-ban megjelent hazai és fontosabb külföldi publikációk válogatott jegyzéke. A kötet már csak e négy részre osztás miatt sem alkot egyetlen koherens, didaktikusan felépített egészet, és az egyes részekben belül is csak viszonylag lazán kapcsolódnak egymáshoz a tanulmányok. Ennek ellenére mégis van benne kohézió. Összetartja egyrészt az a következetesen végigvitt szerkesztői követelmény, hogy az írások a tudományos eredmények és az aktuális jogi és szakpolitikai kihívások metszéspontjára összpontosítsanak, másrészt az évek óta viszonylagos stabilitást mutató szerzői kör, amely tényleges szakmai közösséget alkot: hasonló nyelven hasonló problémákról beszél. E szellemi hálózat formálódásában minden bizonnyal magának az évkönyvnek is nagy szerepe volt és van, nem utolsósorban azért, hogy a diskurzusba a kezdetektől a közgazdászok mellett tudatosan jogászokat is bevont. A szerkesztők (két közgazdász és egy jogász) régóta hangoztatott célja, hogy elősegítsék a jog és a közgazdaságtan egymáshoz közeledését, illetve a két szakma művelőinek egymásra figyelését.

A nemzetközi tudományos életben a jogász–közgazdász együttműködés legfontosabb terepe a joggazdaságtan (*law and economics*), amely egyértelműen a jogszabályok,

* A recenzió megírásakor a szerző az OTKA (PD 113072 számú A szerződések bírósági kikényszeríthetősége és a vállalkozói gazdaság fejlődése című pályázat) és az MTA Bolyai-ösztöndíja támogatásában részesült.

jogintézmények *közgazdaságtani* elemzését jelenti, lényegében az Aaron Director és Ronald Coase által alapított Journal of Law and Economics nyomán. A kötet csak részben illeszkedik ebbe a kutatási programba, illetve annak csak egy sajátos szeletét érinti. Egyfelől a tanulmányok részben az európai (és kisebb részben hazai) szabályozások és szabályozó intézmények *jogi-közpolitikai*, nem pedig szigorúan közgazdasági elemzését nyújtják. Ennek nemcsak a szerzők szakmai háttere az oka, hanem az a cél is, hogy az olvasó áttekintést kapjon a szakpolitikai (*policy*) folyamatok belső logikájáról, ahogyan azt maguk a döntéshozók értik. Másfelől a kötet csaknem kizárólag a *hatósági* szabályozással foglalkozik, látóköre nem terjed ki a polgári jogra (egy-két fontos észrevételtől eltekintve a csődjogról és a szellemi alkotások jogáról), amely pedig a joggazdaságtan hangsúlyos témaköre.¹

A vizsgálódás ilyen leszűkítése természetesen érthető és indokolható, hiszen a hatósági reguláció is épp elég érdekes kérdést vet fel. Mégis némiképpen sajnálatos, hogy a kötet így akaratlanul is megerősíti azt a közgazdászok körében elterjedt felfogást, amely a szabályozást a hatósági jogérvényesítéssel azonosítja, és megfelelnek arról, hogy a versenypolitika „intézményi infrastruktúrájának” alapja a tulajdont és szerződést szabályozó magánjog (*Tirole* [1999]). Rögtön hozzá kell tennem azonban, hogy az ágazati önszabályozást kiemelt témaként körüljáró tavalyi kötet is felhívta a figyelmet arra, hogy a bürokratikus szabályozásnak vannak intézményi alternatívái. Továbbá a szellemi alkotások magánjogáról születtek fontos tanulmányok a korábbi években (az üzleti titokról *Kovács* [2010]; a szerzői jogról *Gyenge* [2011]). Összességében talán úgy lehetne fogalmazni, hogy a 2013-as évkönyv a versenyt érintő hazai és európai hatósági szabályozás fontos kérdéseiről közöl közgazdaságtani, illetve a gazdasági ésszerűséget szem előtt tartó jogi-közpolitikai elemzéseket.

A kötet egyszerre próbál képet adni a közgazdasági elmélet fejleményeiről az aktuális szakpolitikai dilemmák tükrében, és a szakpolitikai változásokról az elmélet tükrében. Az elméleti és a gyakorlati változások és a velük járó viták együttes tárgyalásának komoly előnye, hogy világossá válnak a kettő közötti összefüggések. Mi rajzolódik ki a közgazdasági elmélet jelenlegi állásáról a tanulmányok alapján, és milyen gyakorlati szakpolitikai következtetések adódnak ebből?

Mindenekelőtt érdemes megjegyezni, hogy mind az elmélet, mind a gyakorlat „mozgásban van”, nem ülhet senki a babérjain. Egyetlen „iskola” sem uralja a mai diskurzust, sőt még nagy eszmék, iskolák látványos összecepasáról sem beszélhetünk. Figyelemre méltó a különbség azokhoz az évtizedekhez képest, amelyeket az ideológiailag is töltött, markáns álláspontokat ütköztető viták uraltak, főként a versenyjogi szabályozás chicagói kritikája nyomán az 1970-es évektől nagyjából az 1990-es évek elejéig. Mint ahogy a közgazdaságtan egésze, a piac- és szabályozás-elmélet is a kis kérdések felé fordult, és csak elvétve kérdez rá arra, mi a versenyjog vagy a piacok adminisztratív szabályozásának helye a mai kapitalizmusban. Ez bizonyosan a korszellemmel is összefügg, de fontos tudományos eredmények is arra

¹ Cooter–Ulen [2005] például egyenesen csak a klasszikus jogi területek (polgári és büntetőjog) gazdasági elemzését illeti a „*law and economics*” címkéjével. Magyarul úttörő munka a szerződési jog terén *Szalai* [2013].

készítetik a kutatókat, hogy az egyes esetek, intézmények szintjén vizsgálódjanak, ne pedig a rendszer szintjén.

A mai irodalmat, így e kötetet is olvasva, igen kevésbé lehetünk magabiztosak abban, melyek a különböző versenykorlátozó üzleti gyakorlatok jóléti hatásai, illetve mi is lenne a verseny kívánatos formája. Ezért ha csak szigorúan a közgazdasági elméletet nézzük, egyre kiterjedtebbnek látszik azoknak a vállalati gyakorlatoknak és piaci helyzeteknek a köre, ahol az ellentmondásos hatékonysági következmények alapos mérlegelésére, az amerikai versenyjog kifejezésével *rule of reason*-re lenne szükség, az általános (*per se*) jóváhagyás vagy tiltás helyett. Ezért a helyzetért több közgazdasági iskola is „felelős”. Először, továbbra is komolyan kell vennünk a chicagói iskolának (például Bork [1978], Demsetz [1988]) és a megtámadható piacok elméletének (Baumol–Panzar–Willig [1982]) azt az állítását, hogy a piaci verseny robusztus folyamat, amely gyakran a (rövid távú) akadályok ellenére, azokat megkerülve is érvényesül. Másodsor, az új intézményi közgazdaságtan számos versenyt korlátozó szerződéses gyakorlatról mutatta ki, hogy a hatékonyságot növelheti a tranzakciós költségek csökkentése révén (Williamson [1975], Carroll–Teece [1999]). Harmadsor, a piacszerkezeteket játékelméleti eszközökkel vizsgáló „posztchicagói” irodalom nagymértékben pontosította, milyen feltételek mellett lehet egy-egy üzleti gyakorlat jóléti szempontból káros, illetve hasznos (Tirole [1988], Schmalensee–Willig [1989], Motta [2007]).

Mindezek fényében a verseny többé nem tekinthető önértéknek. Világossá vált, hogy a verseny és az azt felfüggesztő kooperáció, illetve innováció egyaránt értékes lehet. Továbbá a meggyőződés, hogy a verseny alapvetően jó és fontos, de elbizonytalanodtunk annak valós és kívánatos helyéről a kapitalizmus rendjén belül. Jól érzékelteti ezt a kötetben Lőrincz László tanulmánya, amely az újabb elméleti és ökonometria irodalom alapján vizsgálja a verseny és versenypolitika szerepét a gazdasági növekedés elősegítésében. Óvatosan arra a következtetésre jut, hogy lehet igazság abban a schumpeteri felvetésben (egyúttal iparági lobbisták régi panaszában), hogy a „túl erős verseny” gátolhatja az innovatív beruházásokat. A szerző ezt Aghion és szerzőtársai [2005] tanulmánya alapján fogalmazza meg, amely a közelmúlt egyik legfontosabb elméleti kísérlete a verseny és az innováció közötti összefüggések megragadására. Az idézett kutatók szerint fordított U alakú kapcsolat van a verseny intenzitása és az innováció mértéke között. A verseny erősségét rendkívül leegyszerűsítően a piacvezető és a követő vállalatok költségszintjének aktuális különbségével azonosítják – ez azonban a valóságos versenyhelyzetnek csak egyetlen, gyakran nem is a legfontosabb dimenzióját ragadja meg. Általános érvényű modellnek így aligha tekinthető. A piacszabályozás számára releváns közgazdasági elméletben tehát tovább sokasodnak az „attól függ” típusú állítások.

A törvényhozói és hatósági gyakorlat számára levonható egyik következtetés, hogy a közgazdasági elemzésre jobban támaszkodó, hatásalapú megközelítésre (*more economic approach*) van szükség. Ez uralja az Európai Bizottság versenyjogi gondolkodását, és az ez által felvetett eljárási kérdéseket elemzi behatóan Csorba Gergely tanulmánya. A szerző szerint az alapvető kihívás, hogy a bíróságok csak korlátozottan képesek megérteni és megítélni a hatóságok és a védekező vállalatok által bemutatott

közgazdasági modelleket és számításokat. A megoldást pedig a beteresztett közgazdasági elemzések világosabb megfogalmazásában és a bíróságok elemzési kapacitásának növelésében látja.

Ezek kétségkívül ésszerű felvetések, és a tanulmány árnyaltan járja körül őket. Figyelmen kívül hagy azonban egy alapvetőbb problémát: összeegyeztethető-e a közgazdasági elemzésekre jobban támaszkodó eljárás azzal a követelménnyel, hogy a vállalkozások világos és kiszámítható játékszabályokkal szembesüljenek? Ha csak tudós közgazdászok összecsapásával hozhatók meg ítéletek, az azt jelenti, hogy a szabályok alkalmazása egy-egy konkrét esetre rendkívüli szellemi kapacitást igényel. (Jól szemlélteti ezt Nalebuff [2002] tanulmánya a GE–Honeywell fúziós esetről.) Hogyan lesz képes így eldönteni egy mégoly jóhiszemű vállalkozó is, hogy gyakorlata ténylegesen megfelel-e egy-egy jogszabálynak? Valójában a közgazdasági modellek növekvő kifinomultságából az a gyakorlati következtetés is levonható, hogy kevesebb, nem pedig több közgazdasági elemzésre (*less economic approach*) van szükség a hatósági-bírósági eljárások folyamatában. Ez a gondolat felmerül az irodalomban az európai uniós versenyjog kritikájaként is (Christiansen [2006]), ám igazán erőteljesen az Egyesült Államokban van jelen. Herbert Hovenkamp, az amerikai versenyjog tudós doyenje így fogalmaz: „Ha a bíró nem hall egy *viszonylag robusztus* elméletet, amely megmagyarázná, hogy egy adott magatartás miért versenyellenes, és nem talál *viszonylag egyértelmű* tényeket, amelyek azt alátámasztanak, nem indokolt a beavatkozás [a piac működésébe]” (Hovenkamp [2005] 48. o. – kiemelések tőlem, M. K.).

Egy közgazdász számára első látásra talán botrányosnak tűnik az a felvetés, hogy a hatáselemzésnek kisebb, nem pedig nagyobb szerepet kell játszania a szabályozói döntésekben. De legalább a szocialista kalkulációról lefolyt vita óta tudjuk, hogy a jó közgazdaságtannak komoly figyelmet kell fordítania arra, hogy megtalálja a közgazdász szaktudásának megfelelő helyét a gazdaság működtetésében. Fontos tehát a következő distinkció: kétségkívül kívánatos a verseny és a versenyszabályozás közgazdasági elemzésének továbbfejlődése, de megkérdőjelezhető, hogy célszerű-e a közgazdasági elemzések fokozott alkalmazása a jogszabályok *alkalmazása* során. Ez különösen azokra a szabályozási területekre érvényes, amelyek sok vállalkozást érintő általános játékszabályokkal operálnak. Ilyen például a versenyjog vagy a szellemi alkotások joga. A részletesen szabályozott vagy éppen adminisztratív eszközökkel létrehozott monopol- vagy oligopolpiacokra kevésbé vonatkozik, mivel itt a cégek elemzési kapacitása jelentős lehet. Ez fontos szempont például akkor, amikor az ágazati és általános versenyjogi hatóságok közötti feladatmegosztásról kell döntenet. Ez utóbbi kérdéseit a kötetben Valentiny Pál tanulmánya járja körül.

Teljesen külön kell kezelnünk a jogszabályalkotást támogató közgazdasági elemzéseket, amelyek nem az egyes esetekről, hanem egy-egy szabály, intézkedés általános hatásairól szólnak. Itt maga az elemzés a szabályozás *alkalmazásának* folyamatán felül áll, így annak procedurális dilemmái nem érintik (azok csak az elemzés tárgyaként merülnek fel). A kötet legtöbb írása is ebbe a műfajba tartozik, így a közszolgáltatási kötelezettség uniós szabályozásáról (Szabó Judit), a villamosenergia- (Felsmann Balázs), a vízszolgáltatási (Belényesi Pál) és a postai piacok (Kiss Károly Miklós–Stenger Zsolt) árszabályozásáról, a vasútpiaci liberalizációról (Koós Gábor), valamint

az országok közötti villamosenergia-átviteli hálózatok költség–haszon-elemzéséről (Mezősi András–Szabó László) született tanulmány.

Az ilyen elemzések esetében többek között azt a kérdést érdemes feltenni, hogy milyen politikai-igazgatási intézményi környezetbe érkezik a szakértői tanács. A kötet világossá teszi, hogy Európában a fontos szabályozási kérdések nagy többsége az uniós szintjén dől el. Minden szabályozási területen az egyik első kérdés, hogy milyen szabályozási hatáskörök vannak (még) tagállami szinten, s melyek azok, ahol (már) az uniós szintű jogszabályok érvényesülnek. A kötetben Nagy Csongor István a piaci árszabályozás lehetőségeit tekinti át ebből a szempontból, rámutatva, hogy a liberalizált közüzemi piacokon egy tagállam csak kifejezett uniós jogszabályi felhatalmazás esetén szabályozhat árat, más ágazatokban pedig akkor, ha az nem érinti hátrányosan a külföldi áruk belépését az ország belső piacára. Az uniós szintű szabályozás mellett természetesen erős érvként szolgálnak az egységes piac előnyei: a tényezőáramlás és a kereskedés tranzakciós költségeinek csökkenése, valamint a tagállami protekcionizmus kordában tartása.

A kötet írásai nem térnek ki rá, de érdemes számba venni az ellenérveket is, és egy olyan kritikus elméleti keretet felvázolni, amelyben értékelhetők a jogkörök kormányzati szintek közötti megosztásával, átadásával kapcsolatos döntések. Elméleti fogódzók ehhez elsősorban a többszintű kormányzás, avagy a „föderalizmus” gazdaságtana szolgálhat (Szalai [2002], Mike [2010]). Itt csak egy olyan szempontot emelnék ki, amely tulajdonképpen visszavezet ahhoz a megfigyeléshez, hogy a versenymélet nagyfokú árnyaltságot, de egyszersmind elbizonytalanodást is mutat. Minél összetettebb az ítéletünk a különböző piaci gyakorlatokról és ezzel együtt a versenypolitika kívánatos szabályairól, annál nagyobb szükség van kísérletezésre a szabályozói gyakorlatban. Ha egész Európában egységes szabályozás van érvényben valamely területen, akkor ott egyszerre csak egy kísérlet folyik. Nemzeti hatáskör esetén ellenben annyi kísérletre van lehetőség, amennyi a tagállamok száma. A jó versenyszabályokhoz a szabályozók – megfelelő keretek közé terelt (Vanberg [1993]) – versenye vezethet el. Ez azonban már egy következő évkönyv témája lehet; s a szerkesztők ambícióit látva előbb-utóbb lesz is...

Hivatkozások

- AGHION, P.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P. [2005]: Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 2. 701–728. o.
- BAUMOL, W.–PANZAR, J.–WILLIG, R. [1982]: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- BORK, R. H. [1978]: *The Antitrust Paradox. A Policy at War with Itself*. Basic Books, New York.
- CARROLL, G. R.–TEECE, D. J. (szerk.) [1999]: *Markets and Hierarchies. The Transaction Cost Economics Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- CHRISTIANSEN, A. [2006]: The More Economic Approach in EU Merger Control. *CESifo Forum*, Vol. 7. No. 1. 34–39. o.

- COOTER, R.–ULEN, T. [2005]: Jog és közgazdaságtan. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- DEMSETZ, H. [1988]: The Organization of Economic Activity. Blackwell, Oxford.
- GYENGE ANIKÓ [2011]: A kivételek és a korlátozások céljai a szerzői monopoljogban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2010. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 72–119. o.
- HOVENKAMP, H. [2005]: The Antitrust Enterprise: Principle and Execution. Harvard University Press, Cambridge, MA–London, Egyesült Királyság.
- KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY [2010]: Az üzleti titok védelméhez való jog gazdasági elemzése. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 68–107. o.
- MIKE KÁROLY [2010]: Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra. PhD-disszertáció, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- MOTTA, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- NALEBUFF, B. [2002]: Bundling and the GE-Honeywell Merger. Yale School of Management, Working Paper, No. 22.
- SCHMALENSEE, R.–WILLIG, R. (szerk.) [1989]: Handbook of Industrial Organization. North-Holland, Amszterdam.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 49. évf. 5. sz. 424–440. o.
- SZALAI ÁKOS [2013]: A magyar szerződési jog gazdasági elemzése. L'Harmattan–Széchenyi István Szakkollégium, Budapest.
- TIROLE, J. [1988]: The Theory of Industrial Organization. MIT Press, Cambridge, MA.
- TIROLE, J. [1999]: The institutional infrastructure of competition policy. Paper prepared for the Conference on New Comparative Economic Systems, 1999. június 21. World Bank, Washington, DC.
- VANBERG, V. [1993]: Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution. Journal des Economistes et des Etudes Humaines, 4. évf. 1. sz., 3–28. o.
- WILLIAMSON, O. E. [1975]: Markets and Hierarchies. Free Press, New York.

Mike Károly